

## Unidad del Estado mestizo y regiones autónomas mayas

Demetrio Cojtí Cuxil \*

### 1. Presentación

Este artículo fue escrito en agosto de 1994 y publicado en el mismo año por el periódico "Siglo XXI" en Guatemala. Tuvo el objeto de influenciar, desde afuera, *a las partes* (guerrilla y gobierno), las que estaban negociando los Acuerdos de Paz, entre los que estaban el cuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas -AIDPI-. Las *partes* no permitieron la participación directa de representantes indígenas en la discusión de dicho Acuerdo, por lo que se buscó influir de diversas maneras desde afuera. El AIDPI fue finalmente firmado el 31 de marzo de 1995.

---

\* Ciudadano Maya Guatemalteco.

Escribe a título personal.

Sus opiniones no reflejan necesariamente las de las entidades con las que tiene vinculación.

En dicha publicación, el artículo fue difundido incompleto pues posteriormente, se le agregó una parte relativa al funcionamiento de las autonomías regionales y su relación con el desarrollo y los partidos políticos. La versión integral fue publicada posteriormente, en el libro "La Configuración del Pensamiento Político del Pueblo Maya, II", por editorial Cholsamaj, en 1995. En Alemania, este mismo artículo, en su versión integral, fue publicado por Fridolin Birk (compilador), en el libro "Guatemala: Ende Ohne Aufbruch, Aufbruch Ohne Ende?", Editorial Vervuert, en 1995.

El artículo buscó demostrar las ventajas que traería para el país, los indígenas, y el ordenamiento democrático, el reconocimiento de mayores márgenes de libertad para los pueblos indígenas, al mismo tiempo que demostraba que tal reconocimiento no ponía en peligro la unidad del Estado guatemalteco, ni la hegemonía de los ladinos o mestizos, ni la vigencia de ideologías de izquierda o de derecha. El contenido de este artículo continúa vigente, ya que si bien el Acuerdo Indígena no contempló explícitamente la instauración de autonomías internas o el autogobierno relativo para los pueblos indígenas, tampoco los prohibió. Dejó abierto las posibilidades de construir un Estado de Autonomías.

Entonces, las posibilidades de que algún día se reconozca el derecho a la autonomía a los pueblos indígenas, en el marco del Estado guatemalteco, están abiertas, ya que, en dicho Acuerdo, hay varias prescripciones políticas que lo posibilitan.

Entre estas posibilidades están los Acuerdos relativos a la Regionalización (capítulo IV, C) en donde el Gobierno se comprometió "a regionalizar la administración de los servicios educativos, de salud y de cultura de los pueblos indígenas de conformidad con criterios lingüísticos". Asimismo, se comprometió "a facilitar la participación efectiva de los representantes de las comunidades en la gestión educativa y cultural a nivel local, a fin de garantizar su eficiencia". Están también los Acuerdos relativos a la Participación a Todos los Niveles (Capítulo IV, D). Las *partes* consideraron que los pueblos indígenas "tienen derecho a la creación y dirección de sus propias instituciones, al control de su desarrollo y a la oportunidad real de ejercer libremente sus derechos político". Reconocieron que el libre ejercicio de estos derechos "da validez a sus instituciones y fortalece la unidad de la nación". En consecuencia, acordaron "institucionalizar la representación de los pueblos

indígenas en los niveles local, regional y nacional, y asegurar su libre participación en el proceso de toma de decisión en los distintos ámbitos de la vida nacional. La representación a nivel regional puede implicar una reestructuración de la actual división político-administrativa del país, y conformarla sobre bases étnicas, de tal manera que en las regiones indígenas haya un pueblo indígena mayoritario con posibilidades de autogobierno.

Para concretar la institucionalización de la representación indígena, acordaron como mecanismo, la creación de una comisión paritaria de reforma y participación, integrada por representantes del Gobierno y de organizaciones indígenas. En el Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, las *partes* establecieron que es entre abril y diciembre de 1997 que debe crearse la Comisión Paritaria de Reforma y Participación, y es a partir de 1998, que se deben promover, ante el Congreso de la República, las acciones necesarias conforme a los resultados del trabajo de dicha Comisión.

Por ahora, tanto el gobierno de Guatemala, actualmente en manos del Partido de Avanzada Nacional -

PAN- (1996-2000) como las organizaciones indígenas articuladas en el Consejo de Organizaciones del Pueblo Maya, COPMAGUA, están efectuando consultas, y seleccionando a sus delegados y formándolos para integrar la Comisión y entrar a negociar. El Acuerdo Indígena estipula algunos requisitos para la conformación y funcionamiento de dicha Comisión Paritaria: igual número de representantes de ambos sectores, decisiones por tomarse por consenso, atenerse a los mandatos que les da el AIDPI, posibilidades de que ambos sectores soliciten asistencia técnica, etc.

Hay guatemaltecos que sostienen que el Acuerdo Indígena es el más importante de los suscritos entre gobierno y guerrilla, ya que su cumplimiento condiciona la ejecución adecuada de los otros Acuerdos. Fueron los pueblos indígenas los que mas sufrieron la guerra y las violaciones de los derechos humanos y son ellos los más excluidos y discriminados de la sociedad. Por ello su problemática es prioritaria y fundamental. Un buen cumplimiento del Acuerdo Indígena puede significar la reforma y reestructuración del Estado de Guatemala, actualmente racista, colonial y centralista. De ahí, la tremenda responsabilidad que pesa sobre los delegados indígenas y

gubernamentales al tratar el tema de la participación y representación de los pueblos indígenas en el nivel local, regional y nacional.

Con ocasión de la discusión del tema Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas en la Asamblea de Sectores Civiles (ASC), los delegados mayas plantearon varias entre las que están las de autonomía política y territorial o regional. Ante éstas, varios sectores civiles organizados, candidatos a diputados y algunas autoridades públicas como el presidente Ramiro de León se pronunciaron en contra. Es conocido que la ASC busca alimentar el Proceso de Negociación de la Paz por parte de gobierno y guerrilla.

Entre los argumentos utilizados para negar, minimizar o postergar la discusión y reconocimiento de las demandas autonómicas mayas, estuvieron los siguientes: inconstitucionalidad de las demandas, inoportunidad del lugar y momento para plantearlos, inadecuación del procedimiento utilizado para hacerlos aprobar, inconveniencia de las autonomías por fragmentar la unidad del Estado, expresión del racismo antirracista de los mayas, evidencia del autoaislamiento de los mayas, etc. A nuestro juicio, algunos de estos argumentos fueron razonables y son atendibles, otros en

cambio, fueron mero producto de la necesidad de hacer el "agosto político" en período de campaña electoral recurriendo al alarmismo y de la necesidad de ocultarla propia ignorancia y desinformación sobre el tema.

Antes de descalificar y condenar estas demandas, debió auscultarse el concepto y sus modalidades operativas, y establecerse el grado o tipo de autonomía efectivamente solicitado por los mayas. Pero tal como es tradición en Guatemala, se las condenó y descalificó sin análisis previo y por ende, sin conocimiento de causa y efecto. Se evitó conocer una de las formas organizativas más utilizadas para resolver problemas de colonialismo doméstico, como el que se verifica en Guatemala entre mayas y ladinos.

Esta reacción contraria se debió quizás al hecho que este tipo de demandas "colusionan" frontalmente con las creencias y prácticas asimilistas actuales y que han constituido, desde siempre, la solución final y oficial del "problema indio". El desgarrar de vestiduras de los partidarios del colonialismo mestizo se debe a que las demandas autonómicas rompen con su cosmogonía étnica quintecentenaria, en la que se espera la saludable desaparición de los indígenas o el mantenimiento de su sumisión.

En efecto, en Guatemala, desde la independencia de 1821, hasta las actuales experiencias de democracia representativa, el proyecto criollo-ladino de nación no se ha modificado para nada. Este proyecto establece que, para alcanzar, entre otros, la igualdad entre los guatemaltecos, los mayas deben convertirse en criollos o mestizos. Luego, y después que el mestizo se arrogara la representación de Guatemala, se procede de manera que el maya no pueda ser considerado guatemalteco, sino hasta demostrar atributos de mestizo. Por eso, gran parte de los mestizos no consideran al indígena como guatemalteco.

## **2. Autonomía Regional y Unidad del Estado**

La organización del Estado por autonomías regionales concretiza la divisa de la "unidad en la diversidad", por la que abogó el señor presidente con ocasión del lanzamiento del Fondo Indígena. Lo concretizado pues combina unificación política con descentralización del poder. A menudo se comete el error de considerar unidad y diversidad como opuestos cuando sucede lo contrario: unidad se contrapone a desunión y diversidad a homogeneidad.



Luego, hay varios niveles de unidad y de diversidad, por lo que la cuestión es establecer los niveles tolerables o deseables de ambos. Además, unidad y diversidad pueden acoplarse de distintas maneras por lo que debe definirse la combinación que se requiere o que sea factible. Así, puede haber un alto grado de unidad articulado con un alto grado de diversidad como en el caso de la Confederación Helvética. Por su lado, la homogeneidad no siempre promueve la unidad política pues hay países casi étnicamente uniformes pero están enfrascados en guerras internas, y hay países étnicamente múltiples y diferenciados pero cohabitando unitariamente como en el caso Belga. Por eso, el lema de la unidad en la diversidad puede ser una realidad, por la vía de las autonomías sobre base étnica. No es una monstruosa contradicción, ni debe ser una expresión demagógica.

Por ahora, pocos han entendido el alcance real de la organización político-administrativa por autonomías regionales. Lo que los delegados mayas plantearon en la ASC fue una autonomía en el marco del Estado guatemalteco. No podía ser de otra manera pues ésta solo es válida en el marco de un Estado Unitario. El principio de unidad es el correlato lógico relacionado con el principio de autonomía.

Hay autonomía porque hay unidad y viceversa. No puede decirse que una región autónoma se contraponga de alguna manera al Estado puesto que ya forma parte de éste, ya es Estado.

La autonomía consiste en que el poder regional puede desarrollar o ejercer objetivos propios, y por ende, tener no solo competencias o funciones particulares sino también poderes normativos aplicables en un espacio dado. El poder regional, que en este caso es la comunidad étnica, puede darse su propia ley, dictar normas en ciertos campos de su vida y dentro de una porción del territorio. Esto indica que la autonomía regional es algo más que la descentralización administrativa y algo menos que el federalismo. Implica trascender el marco conceptual de la descentralización (transferencia de competencias del centro hacia la periferia) y vincularse medianamente al tema de la libertad, democraticidad y pluralismo ya que exige una división más horizontal del poder y de la soberanía. El autonomismo no tiene nada que ver con independencia o creación de un Estado dentro de otro.

Este planteamiento se inscribe entonces en el marco de la modernización y reestructuración del Estado pues cuestiona su organización centralizada, sus calidades y

predicados al demandar el reconocimiento de nuevas instancias de libertad. Se inscribe también en el marco de la democratización pues exige que los órganos regionales autónomos sean elegidos por los destinatarios de las normas que han de dictar, además de hacer que las funciones públicas estén mejor aseguradas al ser confiadas a los más idóneos para conferirles el máximo de funcionalidad.

En este sentido, autonomía es sinónimo de descentralización completa y de autogobierno, y debe entenderse como libre determinación de los miembros de la comunidad étnica sobre su destino. Esto conlleva naturalmente que los mayas sean gobernados por sus propios miembros y en función de sus valores culturales y políticos, si así lo desearan. No debe olvidarse que generalmente los pueblos prefieren ser gobernados por sus connacionales aunque sean despóticos, en lugar de serlo por extranjeros, aunque sean tolerantes.

Por realizarse en el marco del Estado y por reivindicar un número limitado de competencias y poderes, la solución autonómica es necesariamente interna, es decir, que las comunidades étnicas no dejan de ser parte de la administración estatal. Hay una distribución de competencias y de poderes entre el Estado central y la

región autónoma, que hace que algunas de ellas sean comunes o conjuntas, y otras particulares o específicas. No podía ser de otra manera pues el aparato central debe ejercer necesariamente tareas y facultades que conciernen a todos los miembros individuales o colectivos de la sociedad, tal como los intereses supraétnicos (defensa nacional, relaciones diplomáticas, normatividad común, etc), mientras que la región étnica particular puede y debe ejercer ciertas potestades administrativas y legislativas en campos que afectan directamente su ser y bienestar (educación, cultura, asistencia social, policía, salud, etc).

La autonomía regional es pues una fórmula organizativa que permite a las nacionalidades mayas ejercer el derecho a la libre determinación en y dentro del Estado guatemalteco sin afectar su unidad e integridad. Todo lo contrario, fortalece su unidad y cohesión puesto que, al ejecutarse, permite mayor libertad a las comunidades mayas que lo componen para existir y desarrollarse como tales. No en vano es la fórmula organizativa, generalmente utilizada en y por países democráticos y desarrollados, de composición multiétnica y con dificultades, ya sea par salvar su unidad estatal, ya sea para atenuar su colonialismo interno.

En varias oportunidades los mayas ya han manifestado que no aceptan una "unidad nacional" en la que ellos tengan que jugar el papel de subordinados. Actualmente las reglas del juego de la sociedad guatemalteca no les son favorables para sobrevivir y desarrollarse como nacionalidades, por lo que la solución mínima para salir de su actual situación de vasallaje es la autonomía regional. Hay que pasar del ordenamiento colonial al autonómico. Esta solución resulta ser moderada y sensata en las actuales circunstancias puesto que busca el cambio relativo en la actual estructura estatal centralista manteniendo su unidad. Como dijimos, no hay contradicción entre autonomía y unidad puesto que unidad no significa uniformidad, homogeneidad o subordinación, y autonomía no significa separatismo. Con esta fórmula, los mayas buscan satisfacer sus reivindicaciones mínimas en un marco plurinacional esperando que el Estado sea suficientemente "sensible" para reconocer esta nueva forma de gobierno descentralizado. Más todavía, en Guatemala, ni siquiera se trata de reconocimiento sino de devolución puesto que la soberanía de las nacionalidades mayas nunca debió ser manejada por el Estado mestizo.

Los mayas, muy realistas, no plantearon en la ASC sus demandas legítimas pues de ser así, quizás hubieran planteado soluciones de tipo federativo o independentista. Una solución federativa implica una alianza entre pueblos iguales y una independentista significa la separación o secesión de un Estado al cual no se quiere pertenecer. Pero los mayas no han avanzado ninguna de estas posibilidades. Creo que debería felicitarles por el extremado realismo de sus demandas, o bien reprocharles por conformarse con tan poco. No eran acaso pueblos independientes antes de la invasión española de 1524?. Acaso no debió devolverseles el autogobierno a que tienen derecho cuando Guatemala se independizó de España en 1821?

### **3. Autonomía Regional y Descentralización del Estado**

En Guatemala las autonomías internas no son nuevas pues ya existen entes públicos autónomos tanto en los niveles inferiores de gobierno (el gobierno municipal) como en el campo de los servicios públicos (entidades descentralizadas y autónomas). Las demandas autonómicas mayas vienen entonces a adicionarse a este conjunto de experiencias

solamente que se trata de otra forma de autonomía (como autogobierno limitado) para un sujeto de derecho históricamente negado y perseguido (la comunidad étnica indígena).

La descentralización administrativa es consubstancial o inseparable de la democracia. Es una fórmula de organización en la que se transfiere a entes públicos o unidades políticas subalternas parte de la autoridad y competencias ejercidas por el gobierno supremo del Estado. Su objetivo no es sólo hacer más expeditivo la oferta de servicios públicos sino también el dar libertad, participación y representación a dichos entes públicos. Hay variadas modalidades de descentralización administrativa, entre las que están la funcional o por servicios que busca la agilidad en el desarrollo de ciertas funciones, y la territorial que se concretiza con personas jurídicas territoriales y toma como presupuesto la existencia de intereses peculiares de los entes autonómicos regionales y locales. Por ello no es una simple técnica para conseguir agilidad administrativa. Consecuentemente, lo que los mayas avanzan es la realización de una descentralización territorial pues es la que corresponde ejecutar en la Guatemala multiétnica.

Las autonomías regionales pueden y deben estar intercaladas o ser instancias intermedias entre el poder central (el Estado) y el poder municipal (el municipio), en substitución de los actuales departamentos y regiones administrativas. Actualmente estos niveles inferiores de gobierno no representan culturas e historias reconocidas por sus pobladores, por lo que no constituyen entes públicos naturales. De allí las demandas mayas por modificar la actual división político-administrativa, pues fragmenta y dispersa cada una de las comunidades étnicas, y no permiten ninguna forma de cohesión cultural y lingüística, y por ende, de autogobierno. Esta fragmentación también es quintecentenaria. No fue acaso una de las políticas concretadas por los invasores españoles para garantizar el sometimiento de cada nacionalidad indígena?

La demanda por un Estado guatemalteco de autonomías se inscribe obviamente en el proceso de descentralización que prescribe la misma Constitución (Artículo 224) y que hasta ahora, ningún gobierno ha querido implementar con efectividad. Por eso, los actuales órganos periféricos y los entes locales no disponen de lo mínimo indispensable para poder actuar como entidades de administración, mucho menos las comunidades étnicas que



hasta ahora no existen como instancia de gobierno. Este ha sido una de las causas por las que se continua señalando al Estado como ineficaz e ineficiente, pues el poder de decisión continúa centralizado en las oficinas del palacio nacional.

Los actores del Proceso de Negociación de la Paz han apuntalado esta descentralización pues en el acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas establecieron intensificar el fortalecimiento administrativo, técnico y financiero de los gobierno y organizaciones locales, profundizar los esquemas de descentralización de la Administración Pública, y trasladar gradualmente el poder de decisión, el manejo de los recursos y la administración de los servicios a la comunidad y a los gobiernos locales. Los negociadores aún no han indicado si entre los gobiernos locales se encuentran las comunidades étnicas (gobiernos regionales).

#### **4. Autonomía Regional y Constitución Política**

Las demandas mayas por la autonomía política y territorial fueron calificadas por algunos como improcedentes por inconstitucionales. Esto mismo ha acaecido con otras propuestas de ley en favor de los

indígenas como el Convenio 169 sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales. Sin embargo, la cuestión de la legalidad de estas demandas no puede ser solventada de un plumazo, pues todo depende del aspecto o dimensión de que se trate.

En lo referente a la descentralización administrativa que conllevan, las demandas autonómicas no son inconstitucionales, pues la misma Constitución lo prescribe y no prohíbe la descentralización territorial. Por el contrario, pueden ser ilegales en su aspecto de descentralización política pues ésta implica cierta división del poder político y de la soberanía. La descentralización política se verifica, entre otros, por la tenencia por parte de la región autónoma de facultades legislativas ordinarias y de un estatuto especial conferidos o reconocidos por ley constitucional.

Pero antes de utilizar la Constitución como referente sagrado para aprobar o reprobar las demandas por el ordenamiento autonómico, es necesario establecer si es o no un buen referente para los intereses mayas. Desde esta perspectiva, la Constitución es lamentablemente antimaya: impone las peculiaridades étnicas ladinas y consagra el Código Jurídico Mestizo. Pero, cuál es el criterio para erigir el Código Jurídico Mestizo en criterio

y modelo, en supercódigo al que deben sujetarse los Mayas?

Si la Constitución fuera de y para todos los pueblos guatemaltecos debería registrar una pluralidad normativa, la correspondiente a las diferentes pautas de conducta de las diversas culturas. Como la Constitución no registra la coexistencia de diferentes códigos de conducta en términos de paridad, ni es un código normativo común a los diferentes pueblos, entonces solo le queda apuntalar la superioridad de un código jurídico y negar la existencia de los otro(s) o catalogarlos como "consuetudinarios".

Entonces, el argumento de lo constitucional o inconstitucional de las demandas mayas por las autonomías regionales es relativo. Todo depende de la dimensión o aspecto que se juzga y de cuan acabado y justo se considera que esté la misma Constitución.

## **5. Autonomía Regional y Hegemonía Mestiza**

Las demandas mayas por una autonomía regional puede preocupar a aquellos mestizos y criollos que se consideran llamados, por alguna razón, a gobernar y a subordinar a los mayas. Para estos mestizos sería el acabóse si los

indígenas llegaran a substraerse de su control, los igualaran y alcanzaran un desarrollo superior.

Estos patriotas no deben preocuparse. El ordenamiento autonómico no cuestiona radicalmente la hegemonía del ladino como pueblo dominante y gobernante puesto que el nivel en que se operativiza es en el de los entes públicos subalternos, más precisamente, como instancia de gobierno intermedio entre el poder central y el poder municipal. Es decir que este ordenamiento garantiza que los mayas sigan siendo un pueblo subordinado, solo que en menor grado, y que los mestizos sigan monopolizando el Estado central y orientando su accionar, solo que en menor grado. El mestizo seguirá controlando las instituciones políticas a nivel central, los recursos económicos y los valores culturales dominantes del país.

En efecto, la adopción del ordenamiento autonómico constituye el paso de un Estado que abandona el esquema integracionista para pasara reconocer el pluralismo étnico de su población, pero lo hace de tal manera que mantiene la desigualdad básica entre la étnia dominante y la(s) subordinada(s). En efecto, el ordenamiento autonómico da un tratamiento de pueblos de segunda clase, de minorías

nacionales a las comunidades que favorece. El federalismo, en cambio, es el ordenamiento que trata como iguales a los pueblos y comunidades étnicas. Este no es el caso que nos ocupa pues los mayas no están demandando la igualdad con los ladinos sino que abandonen su política y práctica asimilistas y que les devuelvan sus derechos elementales de pueblo.

En resumen, se cae en una contradicción cuando se defiende la unidad en la diversidad y a la vez se ataca el ordenamiento por autonomías regionales pues este último constituye el instrumento para concretar lo primero. Por ello, el afirmado respeto oficial por las culturas indígenas no pasa de ser una declaración de intenciones o una aseveración demagógica, y que los artículos 58 y 66 de la Constitución permanezcan letra muerta, pues los mayas no gozan de ningún tipo de autonomía cultural. Respetar las culturas es dejar que los mayas decidan por ellas y que cuenten con recursos y mecanismos para hacer lo que decidan.

La experiencia de los países democráticos y desarrollados enseña que en los Estados multinacionales, no puede haber unidad en la diversidad sin políticas etnoterritoriales. El argumento de que "todos somos

guatemaltecos, y por ende, no deben hacerse divisiones entre mayas y ladinos" sólo es válido en el caso de asuntos sociales y raciales, pero no en asuntos étnicos. En el campo étnico, discriminar es no reconocer y respetar las diferencias.